



## UNIVERSIDADES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO: REFLEXIONES DE URGENCIA EN PERSPECTIVA

**RAFAEL DOMÍNGUEZ MARTÍN**

Ahora que, por fin, tras dos intentos frustrados, se va a lanzar en España la red de centros de investigación en Estudios sobre Desarrollo, resulta urgente una breve reflexión sobre el papel de las Universidades en la política pública de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Y hacerlo más allá de las generalizaciones contenidas en el *Código de Conducta de las Universidades* en materia de Cooperación al Desarrollo, aprobado por la CRUE en 2006, o la literalidad del *III Plan Director de la Cooperación Española 2009-12*.

Dada la recurrencia de los problemas del sistema de ayuda al desarrollo en tanto que política pública concertada, la participación de las Universidades en la CID no escapa de la sensación de *déjà-vu* que afecta a dicha política. En ese sentido, y al igual que respecto a los debates sobre las motivaciones, objetivos, modalidades, instrumentos y actores de la CID, una mirada al pasado permite sacar algunas lecciones relevantes para el presente y el inmediato futuro.

En 1964 la agencia norteamericana de cooperación al desarrollo (AID), publicó un informe sobre la relación entre la AID y las Universidades, realizado por John W. Gardner, presidente de la Carnegie Corporation de Nueva York, una fundación creada por el conocido filántropo para la promoción del conocimiento. El *Informe Gardner (AID and the Universities. Report to the Administrator of the Agency For International Development*. AID, Washington) contiene una serie de diagnósticos, reflexiones y propuestas que muy bien podrían adaptarse para la consolidación de una relación más estructurada y fecunda entre la AECID-DGPOLDE y las universidades españolas.

Precisamente el *Informe Gardner* empieza por acotar la naturaleza y función de las Universidades con el fin de precisar su relación con la AID. Y lo primero que resalta es que las Universidades no son otra fuente más de asistencia técnica, sino unos po-

tenciales “aliados singularmente valiosos” en la medida en que producen “el nuevo conocimiento en las ciencias naturales y sociales sobre el cual se construirán en algún momento mejores programas de asistencia técnica, y educarán a los hombres que ejecutarán esos programas” (págs. xi-xii). Específicamente, el *Informe Gardner* se refiere al Punto Cuatro del discurso de Truman con el que inició la política pública de cooperación en 1949 y que, como es sabido, insiste hasta en cuatro ocasiones en el valor fundamental del “conocimiento” para “aliviar el sufrimiento” y “ayudar [a las gentes de las áreas subdesarrolladas] a lograr sus aspiraciones a una vida mejor”.

“

Las Universidades son unos aliados muy valiosos porque producen el nuevo conocimiento y educan a los futuros profesionales

”

De los varios puntos que toca el *Informe Gardner* me centraré en los tres que considero más importantes para el asunto que nos ocupa: el tipo de relación Agencia-Universidades, el papel de éstas en la investigación, y su colaboración en la formación de los profesionales del desarrollo.



Cátedra de Cooperación  
Internacional  
y con Iberoamérica

## INTERLOCUCIÓN ADECUADA

El *Informe Gardner* establece, como petición de principio, las condiciones para que la relación AID-Universidades sea fructífera. Tales condiciones se refieren a tres asuntos: que la Agencia “debe tener un núcleo de personas de primer nivel capaces de acordar con individuos e instituciones externas en términos de igualdad profesional”; que “la relación entre el Gobierno y la Universidad debe estar definida de tal manera que preserve las parcelas de independencia de acción en aquellas funciones que deben desarrollarse sin interferencias”; y que “la relación debe ser tal que cada parte no sólo se desempeñe de manera óptima, sino que pueda salir fortalecida de su participación” (pág. 2).

Además, la relación “debe basarse primordialmente en objetivos de largo plazo” (pág. 2), ya que tanto el desarrollo como la generación de conocimiento para el desarrollo son procesos muy intensivos en el tiempo, lo cual no significa proyectos con cheque en blanco y sin límite de tiempo, sino con evaluaciones periódicas y el establecimiento de plazos razonables.

Está en la propia naturaleza de las Universidades, como instituciones de generación y transferencia de conocimiento, que deban relacionarse con el resto del mundo, pero el *Informe Gardner* matiza que además se requiere “un compromiso” para que “se preocupen de la educación donde sea necesaria y el avance de la formación donde sea posible” (pág. 4). Dicho de otra manera, la cooperación debería ser un componente nuclear de los vicerrectorados de Relaciones Internacionales.



La cooperación debería ser un componente nuclear de los vicerrectorados de Relaciones Internacionales ”

Si ello fuera así, las críticas que las Universidades norteamericanas hacían a la AID en los sesenta son perfectamente trasladables al contexto AECID-DGPOLDE: falta de entendimiento de la naturaleza y propósito de las Universidades (vistas a menudo como un actor intruso), desconocimiento sobre cómo

usarlas de manera amplia por ignorancia de lo mejor que pueden ofrecer y bloqueo de capacidades, ya que “no se las permite hacer una contribución distintiva que solamente ellas pueden hacer” (pág. 4). Pero como la cooperación no deja de ser un residuo de los procesos de internacionalización que llevan nuestras Universidades, las críticas de la AID hacia ellas también cobran total actualidad: “las Universidades a menudo actúan de manera irresponsable, enviando personal de tercer nivel al exterior, olvidando las necesidades del país de acogida mientras se concentran en lo que ellas quieren hacer, desplegando tácticas agresivas para conseguir contratos, asumiendo tareas para las que no están bien equipadas, fallando en poner a disposición del contrato el peso y los recursos de la propia Universidad” (pág. 5).



Los objetivos a largo plazo son la base de la cooperación que llevan a cabo las Universidades ”



Parte de estas críticas cruzadas se deben a la complejidad del papel de las Universidades en la asistencia técnica exterior, papel que ni las Universidades mismas acababan de entender en aquel momento, y que ahora siguen sin entender cuando actúan como si fueran ONGs. Este papel debe desempeñarse en términos de su “propia tradición e integridad”, porque las Universidades son miembros de una comunidad académica internacional que tiene unos requerimientos y aspiraciones muy definidas. En todo caso, el papel propio de las Universidades en la cooperación está vinculado a la “consecución de objetivos a largo plazo: el crecimiento de la educación y el desarrollo de los recursos humanos, el avance del conocimiento y la aplicación del conocimiento a problemas básicos” (pág. 7).

Y para ello se necesita resolver la tensión entre la demanda de autonomía de las Universidades en el terreno (como proyección de su carácter autónomo en el campus) y la reclamación de la Agencia de cumplir las obligaciones profesionales con los clientes en términos de lo que es una relación de consultoría. En este sentido, siendo dese-



able que las Universidades funcionen en terreno con el “grado máximo razonable de autonomía” (pág. 8), el *Informe Gardner* subraya que no deberían olvidar que es la Embajada la responsable última de las actividades de apoyo en el país de acogida; que en la práctica la autonomía de las Universidades debería variar directamente con el tamaño del país y dependerá de la naturaleza del proyecto; que las Universidades deberían enviar a miembros de probada competencia; y que los profesores universitarios en el exterior deberían dejar de comportarse como operadores independientes de una institución que, si no tiene un claro compromiso con las actuaciones de estos, debería retirarse.



## Las Universidades son un recurso nacional que debe ser fortalecido por la Agencia para que puedan servirla de manera más efectiva



En la medida en que las Universidades son un “recurso nacional”, el compromiso de la Agencia con ellas debería compartir la responsabilidad con otras áreas del Gobierno de “no debilitar ese recurso” (pág. 11): “el principal propósito de la actuación de la AID para fortalecer las Universidades no sólo es servir al interés nacional ampliamente concebido, sino permitir a estas instituciones servir a la misma AID de manera más efectiva ahora y en el futuro”. El dilema entre apoyar a las Universidades o apoyar a los países en desarrollo es falso. La cuestión es si se debería “gastar todo el dinero en resolver los problemas del momento o gastar parte del dinero en mejorar nuestra capacidad de resolver los problemas del mañana” (pág. 12).

La responsabilidad en el fortalecimiento de sus capacidades de actuación internacional es tanto de las Universidades como de la Agencia. De las Universidades, que tienen que reconocer que esa tarea involucra a toda la institución (y no sólo a tal o cual “operador independiente”), para lo que deben “desarrollar los aspectos internacionales del curriculum en muchos de-

partamentos y facultades” y promover “la investigación sobre el amplio espectro de problemas relevantes para el desarrollo y los asuntos internacionales en general” (pág. 13). Y también es responsabilidad de la Agencia, que debe promover “unos pocos centros de investigación internacional” en aquellas “Universidades que se quieran involucrar con sus potentes recursos en el campo del desarrollo” (pág. 14), siguiendo, claro está, un principio de especialización.

## INVESTIGACIÓN PARA LA ACCIÓN

El *Informe Gardner* empieza en este punto por un reconocimiento de la necesidad de investigación “básica y aplicada” sobre el desarrollo en el terreno y en los propios campus, y por una asunción de las responsabilidades de la AID en “el desarrollo de nuevo conocimiento y la aplicación de ese conocimiento a las actividades de la ayuda al desarrollo” (pág. 18). Por tanto, no se trata de promover una investigación de autoservicio o solo a demanda, sino relevante desde un punto de vista estratégico para el desarrollo.

Para ello se recomienda un “programa de contratos y subvenciones a las Universidades y otros institutos de investigación” que debería ser apoyado “vigorosamente” (pág. 18), dejando atrás la “demasiado frecuente” selección de los candidatos hecha “al azar y basada en encuentros casuales” (pág. 21), para sustituirlo por un sistema basado en criterios claros. Entre lo cuales se destacan: el compromiso de la Universidad en cuestión con el desarrollo, la ventaja comparativa (tanto en formación como en investigación) en los sectores en cuestión, la predisposición de los investigadores y los programas de estudios al trabajo interdisciplinar, la arquitectura institucional para la promoción del desarrollo dentro del área de gestión de relaciones internacionales, la experiencia acumulada y calidad del trabajo realizado en temas de cooperación, y el grado de compromiso de la Universidad con los proyectos en términos de promoción académica de los participantes y puesta a disposición de recursos de gestión.

Dicho programa “debería estimular y apoyar la investigación sobre el proceso de desarrollo y sobre ámbitos como agricultura, conservación y uso de recursos naturales, salud pública y nutrición, hidrología y otras ciencias naturales y sociales que tengan especial relevancia para el desarrollo”. La investigación debería conducir “no sólo al descubrimiento de nuevo conocimiento, sino también a la invención, diseño y evaluación de nuevos procedimientos y materiales en la cooperación técnica, y al estudio analítico –con el propósito de mejorar la toma de decisiones– de las actividades de ayuda al desarrollo y sus consecuencias” (pág. 18).





“

No se trata de promover una investigación de autoservicio, sino relevante desde el punto de vista estratégico para el del desarrollo

”

En ese sentido la Agencia debería incluir, además, un componente de investigación en la mayor parte de los contratos de consultoría con las Universidades; contratos que, como los exclusivos de investigación, deberían reducir al máximo los costes de transacción y maximizar la transparencia en su gestión, así como alargar su duración desde la entonces habitual de ¡tres años! hacia “períodos sustancialmente más largos” (pág. 26). También la Agencia debería tener “dentro de su *staff* una pequeña pero potente unidad de investigación y análisis con personas de primer nivel” (pág. 19), cuya función fuera dirigir análisis y sistemas de investigación relacionados con problemas específicos del desarrollo y generar revisiones y evaluaciones sobre la eficacia de la ayuda en el campo de la investigación sobre el desarrollo y la formación de los recursos humanos a instancias de la dirección de la Agencia. Y finalmente, podría crearse un instituto público semiautónomo de investigación mediante un consorcio con diversas Universidades.

Por su parte las Universidades deberían facilitar que los profesores de primer nivel se reorientaran hacia la “investigación sobre desarrollo, que por su naturaleza es interdisciplinar”, aunque ello chocase con la “formidable resistencia de los departamentos a que se traspasen las fronteras” de las disciplinas tradicionales (pág. 20). Para ello, las Universidades deberían establecer “las condiciones y circunstancias en las que sus académicos puedan hacer un trabajo creativo” mediante la puesta en marcha de “centros de investigación sobre desarrollo en sus propios campus y estaciones de investigación en el exterior”, dotando partidas para viajes, materiales y apoyo en el terreno a los profesores con intereses en este campo.

## FORMACIÓN DE PROFESIONALES

En el *Informe Gardner* el diagnóstico sobre los problemas del personal involucrado en la política pública de CID resultará conocido para el lector español: dificultades para reclutar y retener a las personas con las cualificaciones apropiadas, extrema inestabilidad organizativa, escasez de expertos, falta de carrera profesional, deficiente sistema de incentivos para los expatriados. Sin resolver estos problemas será muy difícil establecer una adecuada interlocución con las Universidades en términos de igualdad.

Para ello se propone crear una carrera profesional a tiempo completo “en el campo del desarrollo social, económico y político”, en la que deberían integrarse los futuros “planificadores, gestores, administradores y organizadores de las actividades gubernamentales de ayuda al desarrollo”, carrera que debería ser “compatible en todos los aspectos con el servicio exterior” (pág. 34), pudiendo intercambiarse de manera fluida su personal. Junto a este cuerpo de funcionarios podría establecerse una “reserva” de profesionales de las Universidades que entraran de manera temporal al servicio de la Agencia, que debería incentivar estas posiciones con “beneficios significativos y tangibles” que hicieran la membresía de la reserva “prestigiosa y provechosa” (pág. 36). Aunque se afirma que “muchas podrían ser las ganancias de un libre intercambio de personal entre la AID y las Universidades” (pág. 38), se reconoce que existen enormes dificultades burocráticas (que requerirían un cambio en la legislación federal sobre contratación de servidores públicos) y de actitud por ambas partes para que se pudieran llevar realmente a cabo.

La Agencia debería trabajar con las Universidades en la formación de los profesionales de la CID, apoyando al menos a aquellas para que los egresados de los programas específicos de estudios sobre desarrollo pudieran realizar pasantías de prácticas en el exterior mediante las correspondientes becas. Dado que los estudios sobre desarrollo tienen un “carácter fuertemente interdisciplinar” y que “el desarrollo no es ni una profesión ni una disciplina” (pág. 37), en principio el *Informe Gardner* considera que los departamentos más aptos para poner en marcha doctorados o master son los de Economía y Ciencias Políticas.

Asimismo, apuesta por que la Agencia, en colaboración con las Universidades, diseñe cursos de preparación y orientación en CID para aquellos investigadores que vayan a desempeñar sus tareas de investigación aplicada en el exterior, y también cursos introductorios y de formación permanente para el personal de la Agencia recién reclutado o en plantilla, respectivamente.



Cátedra de Cooperación  
Internacional  
y con Iberoamérica

## UNIVERSIDADES Y DESARROLLO

En el prólogo al *Informe Gardner* el director de la AID, David E. Bell, señala que la participación de las Universidades en las actividades de ayuda al desarrollo en la pasada década “amplió los horizontes de participación de los miembros de las facultades, profundizó su conocimiento de sus propias disciplinas, y fortaleció la capacidad de la Universidad de preparar a los jóvenes hombres y mujeres para el mundo de hoy” (pág.v).

Sólo por esto merecería la pena que las Universidades españolas se tomasen en serio los Estudios sobre Desarrollo y convirtieran la CID en principio inspirador de sus procesos de internacionalización dentro de las funciones de los vicerrectorados de Relaciones Internacionales. La CID ofrece a las Universidades una ventana de oportunidad como campo de investigación básica y aplicada, donde caben las ciencias sociales y el politécnico, pero, además, como acaba de reconocer el *Estatuto del Estudiante Universitario* (Real Decreto 1791/2010), la cooperación al desarrollo es un ámbito propio de la Universidad y la participación en las actividades de cooperación se encuentra entre los derechos comunes de los estudiantes.



Las Universidades reclaman una interlocución con la AECID-DGPOLDE que valore su aportación a la política pública de cooperación



Pero, por supuesto, las Universidades reclaman una interlocución adecuada y estable en la AECID-DGPOLDE que sea capaz de identificar el valor y la naturaleza de aquellas en la política pública de CID, rompiendo con los recelos que la particular relación AECID-ONG arroja sobre este actor, que, recordemos, es un “recurso nacional” y no un intruso en el que sólo habitan cabezas de huevo. La Agencia debería impulsar la investigación atendiendo a las demandas de



Las Universidades deberían facilitar la creación del área de conocimiento interdisciplinar de Estudios sobre Desarrollo



tiempo y dinero de las Universidades para la investigación sobre desarrollo. Los modelos disponibles están ahí (Sergio Tezanos, *Políticas públicas de apoyo a la investigación para el desarrollo. Los casos de Canadá, Holanda y Reino Unido*. ICEI Policy Paper, 04/2008). Y las Universidades deberían facilitar la creación del área de conocimiento interdisciplinar de Estudios sobre Desarrollo, siguiendo el modelo de éxito británico-irlandés (Michael Tribe, “A short history of Development Studies Association”, *Journal of International Development*, 21(6), 2009, págs. 732-741). Este es uno de los objetivos que debería asumir la “red interdisciplinar de investigadores, docentes y centros especializados en desarrollo y cooperación internacional para el desarrollo” que se va a institucionalizar de manera inminente.

De lo contrario, la investigación en este campo seguirá haciéndose con una mano atada por las presiones de los departamentos tradicionales y sólo sobrevivirán operadores independientes dedicados a frecuentar los contactos ocasionales con la Agencia, que seguirá lastrada en su desempeño por la carencia de la retroalimentación necesaria que aporta una investigación de calidad para el diseño de políticas y la adopción de innovaciones institucionales, y por la falta de un cuerpo de profesionales del desarrollo a diferencia del resto de los grandes donantes, que cuentan con servicios profesionales bien estructurados.

